

**Der Schutz vor Baumunfällen  
als Aufgabe der staatlichen  
Straßen- (Bau-)Verwaltung**

von

*Professor Dr. Gerrit Manssen,  
Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere  
deutsches und europäisches Verwaltungsrecht  
Universität Regensburg*

Rechtsgutachten

Stand: September 2000



## **Vorwort**

Die vorliegende Untersuchung wurde im Auftrag des Instituts für Straßenverkehr Köln (ISK) - Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) erstellt. Sie behandelt die Frage, inwieweit es zulässig ist, entlang von bestehenden oder neu anzulegenden Straßen Straßenbäume zu pflanzen.

Wichtige rechtstatsächliche Hinweise verdanke ich den Veröffentlichungen des ISK sowie mündlichen und schriftlichen Auskünften, insbesondere Herrn Dr.-Ing. Volker Meewes.

Die rechtlichen Aussagen in der Untersuchung stellen allein die wissenschaftliche Auffassung des Verfassers dar.

Regensburg, September 2000

Prof. Dr. Gerrit Manssen





<b>I.</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>5</b>
1.	Rechtstatsächliche Feststellungen .....	5
2.	Aufgabenstellung.....	7
<b>II.</b>	<b>Die verfassungsrechtliche Garantie von Leben und körperlicher Unversehrtheit.....</b>	<b>7</b>
1.	Die Abwehrfunktion der Grundrechte im Hinblick auf Baumunfälle.....	7
a)	Grundrechtsgefährdung als möglicher Grundrechtseingriff.....	7
b)	Zusammenfassung zu II. 1.....	10
2.	Die Schutzfunktion der Grundrechte im Hinblick auf Baumunfälle.....	10
a)	Schutzpflicht im Vorfeld von Eingriffen.....	10
b)	Schutzpflichten als Gegenstand subjektiver Rechte.....	11
c)	Das Problem des Fehlverhaltens der Verkehrsteilnehmer im Kontext der Schutzpflichtproblematik .....	12
d)	Unter- oder Übermaßverbot?.....	13
e)	Legitime Zwecksetzung und Geeignetheit .....	14
f)	Erforderlichkeit .....	15
g)	Verhältnismäßigkeit i. e. S. ....	17
(1)	Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben.....	17
(2)	Besonderer Alleenschutz nach Landesrecht.....	17
h)	Zusammenfassung zu II. 2.....	19
<b>III.</b>	<b>Der Schutz vor Baumunfällen als Gegenstand des einfachen Rechts .....</b>	<b>19</b>
1.	Anforderungen aus der Verkehrsregelungspflicht.....	19
2.	Anforderungen aus der Straßenbaulast.....	20
3.	Anforderungen aus der Verkehrssicherungspflicht .....	21
a)	Die Straßenverkehrssicherungspflicht als drittgerichtete Amtspflicht.....	21
b)	Die Anpflanzung von Bäumen als objektive Verkehrssicherungspflichtverletzung...	22
c)	Die Verschuldensfrage .....	25
<b>IV.</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>27</b>



# I. Einleitung

## 1. Rechtstatsächliche Feststellungen

Als Folge der Massenmotorisierung und der dabei auftretenden schweren Unfälle wurden Alleen und Baumreihen im Westen weitgehend in den sechziger Jahren beseitigt. Neue Straßen wurden ohne Baumbestand am Fahrbahnrand gebaut. Das Landschaftsbild in den neuen Bundesländern, vor allem in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, ist hingegen durch viele und schöne Alleen geprägt. In beiden Ländern besteht zudem ein besonderer gesetzlicher Schutz von Alleen.

Vgl. für Mecklenburg-Vorpommern Art. 12 Abs. 2 Satz 2 LVerf. MV vom 23.05.1993 sowie § 4 NSchG MV; für Brandenburg siehe § 31 LNatSchG.

Dadurch ist im Bundesgebiet insgesamt ein „Bewusstseinswandel“ eingetreten. Seit der deutschen Einigung werden auch in den westlichen Bundesländern wieder verstärkt Alleen gepflanzt. Aus Kostengründen geschieht dies oft in den Banketten bestehender Straßen, also nahe am Fahrbahnrand.

Wegen der besonderen Wertschätzung von Alleen, ihrer zahlenmäßigen Zunahme und der mittlerweile dem westlichen Standard vergleichbaren Motorisierung in Ostdeutschland stellt sich jedoch verschärft die Frage nach der Verträglichkeit von Straßenverkehr und Straßenbäumen. Im Jahr 1998 starben bei Straßenverkehrsunfällen nach Aufprall auf Hindernisse neben der Fahrbahn 3272 Menschen. Dies waren 41 % aller im Straßenverkehr getöteten Personen. Hierbei stellten Bäume neben der Fahrbahn das mit Abstand häufigste Hindernis dar. Nach Aufprall auf Bäume starben 1998 in Deutschland 1810 Menschen, 12265 wurden schwer verletzt und 16177 leicht verletzt. Der volkswirtschaftliche Verlust durch Baumunfälle betrug ca. 4,7 Milliarden DM. 23 % aller im Verkehr Getöteten starben nach Aufprall auf Bäume.

Siehe hierzu *Meewes/Eckstein*, Informationen des Institutes für Straßenverkehr, Baumunfälle, - Maßnahmen, Entwicklungen 1995-1998, Empfehlungen, Stand: Oktober 1999.

Berücksichtigt man, dass es auch bei Unfällen ohne Aufprall auf Bäume zu Todesfällen kommen kann, ergibt sich, dass der Tod von ca. 1300 Personen pro Jahr alleine auf das „Konto“ der Straßenbäume geht.



Vgl. dazu *Hülßen/Meewes*, Abstand von Bäumen zum Fahrbahnrand, - Entwurf -, Informationen des Instituts für Straßenverkehr, Aufprallgeschwindigkeiten, Unfallfolgen, Unfälle, Stand: April 2000.

Problematisch sind insoweit vor allem die „Landstraßen“, also die Außerortsstraßen unter Ausschluss der Autobahnen. Baumunfälle auf Landstraßen verursachen ca. 82 % der Unfallkosten der Baumunfälle insgesamt. 86 % der bei Baumunfällen Getöteten sterben bei Unfällen auf Landstraßen (Autobahnen: 6 % der Unfallkosten, 5 % der Getöteten; innerorts: 12 % der Unfallkosten und 9 % der Getöteten).

Aufgrund der Häufigkeit von Baumunfällen und der besonderen Unfallschwere werden verschiedene Maßnahmen zur Verringerung der Unfallfolgen auf Landstraßen empfohlen. Hierzu gehört die Installation von Leitplanken entsprechend der sich aus der Unfallstatistik ergebenden Priorität. Durch ortsfeste Geschwindigkeitsüberwachung lassen sich die Geschwindigkeiten auf ein angemessenes zulässiges Niveau senken. Verkehrsmäßig hochbelastete Straßen sollen aus der Sicht der Verkehrstechnik als Alleen verlegt und in hinreichendem Abstand neu angelegt werden.

Diese Maßnahmen verursachen jedoch einen nicht unerheblichen finanziellen Aufwand. Daher haben die Straßenbaulastträger ein weitgehendes Ermessen hinsichtlich der Prioritätensetzung unter Berücksichtigung der vorhandenen Finanzmittel.

Es gibt jedoch eine Möglichkeit zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, die den finanziellen Aufwand des Straßenbaulastträgers für den Bau und die Unterhaltung der Straße sogar vermindert, nämlich neue Bäume entlang von bestehenden oder neuen Landstraßen nicht oder nur in erheblichem Abstand (mindestens 10 Meter, in Kurven 26 Meter) anzupflanzen. Ein Entwurf einer „Richtlinie zum Schutz vor Baumunfällen (RSB)“ mit einer entsprechenden Vorschrift wird in jüngerer Zeit kontrovers diskutiert.

Siehe Meldung der Süddeutschen Zeitung vom 1.8.2000: „Die Bäume stehen zu schnell am Straßenrand“.

Aus Kreisen von Natur- und Umweltschützern wird ein allmähliches Verschwinden der Alleen befürchtet, da bestehende Alleeebäume aufgrund ihres Alters eine nur noch beschränkte „Lebenserwartung“ hätten. Hingewiesen wird insbesondere auf den Wert der Alleen für das Landschaftsbild sowie ihren ökologischen Wert.

Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 1.8.2000, a. a. O.

## 2. Aufgabenstellung

Das vorliegende Gutachten geht der Frage nach, inwieweit sich die aus verkehrstechnischer Sicht erhobene Forderung, neben vorhandenen oder neuen Landstraßen Bäume nicht oder nur in einem Abstand anzupflanzen, durch den Kollisionen von der Fahrbahn abkommender PKWs mit Bäumen weitgehend ausgeschlossen sind, rechtlich geboten ist. Dazu werden zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben dargestellt (II.), dann wird auf die Institute des einfachen Rechts eingegangen (III.). Ein besonderes Augenmerk wird der Frage zugewandt, ob sich haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben, wenn die Straßenbauverwaltungen in den Ländern Neuanpflanzungen vornehmen und dadurch das Unfallschadensrisiko von verunglückten Verkehrsteilnehmern signifikant erhöhen. Hierbei kommen Ansprüche aus Amtshaftung (Art. 34 Satz 1 GG, § 839 BGB) gegen die Straßenbaulastträger in Betracht.

## II. Die verfassungsrechtliche Garantie von Leben und körperlicher Unversehrtheit

### 1. Die Abwehrfunktion der Grundrechte im Hinblick auf Baumunfälle

#### a) Grundrechtsgefährdung als möglicher Grundrechtseingriff

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit für jedermann. Diese Verfassungsbestimmung enthält zunächst ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in die genannten Rechtsgüter. Solche Eingriffe können auch durch faktische Maßnahmen erfolgen, rechtlicher Zwang ist nicht erforderlich.

*Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band I, Art. 1 - 19, 1996, Art. 2 Abs. 2 Rdnr. 26.

Das Recht auf Leben und Gesundheit kann zudem nicht nur durch seine Verletzung, sondern durch Gefährdung beeinträchtigt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Gefährdung einer Verletzung „gleich zu erachten“ ist.

Vergleiche dazu BVerfGE 49, 89 (141 f.); 66, 39 (58).



Wäre die Neuanpflanzung von Bäumen am Straßenrand ein Grundrechtseingriff, hätte dies zur Konsequenz, dass die entsprechenden Maßnahmen von den dadurch gefährdeten Verkehrsteilnehmern verwaltungsgerichtlich in Form einer allgemeinen Leistungsklage, gerichtet auf Beseitigung der Hindernisse bzw. Unterlassung der Anpflanzung, abgewehrt werden könnten. Denn weder das Bundesfernstraßengesetz noch die Straßengesetze der Länder enthalten eine Ermächtigung der Straßenbauverwaltung dahingehend, in Leben und körperliche Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer einzugreifen. Eine solche Ermächtigung müsste dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG genügen.

Eine stringente Dogmatik dahingehend, wann eine Gleichstellung von Gefährdung und Verletzung anzunehmen ist, ist allerdings bisher nicht entstanden. Folgende Konkretisierungen lassen sich jedoch vornehmen:

Zunächst lässt sich feststellen, dass eine Gefährdung auch dann als Grundrechtseingriff qualifiziert werden kann, wenn die Gefährdung vom Grundrechtsträger mitverursacht worden ist.

Vgl. BVerfGE 51, 324 (347) zur Unzulässigkeit der Durchführung eines straßenrechtlichen Hauptverfahrens gegen einen Beschuldigten, wenn diesem aufgrund seiner körperlichen Konstitution durch die Durchführung der Hauptverhandlung möglicherweise körperliche Schäden bis hin zur Lebensgefahr drohen.

Auch ein Verkehrsverstoß wie eine überhöhte Geschwindigkeit, ein Fahren unter Alkoholeinfluss oder ein schlichter Fahrfehler dürfen deshalb nicht „mit dem Tode bestraft“ werden. Dass Verkehrsteilnehmer oft selbst schuld an einem Unfall mit anschließendem Aufprall auf ein Hindernis am Straßenrand sind, spielt bei der Zurechnung des staatlichen Beitrags am entstandenen Schaden und damit für die Annahme eines Grundrechtseingriffs keine Rolle. Es handelt sich bei den genannten Verkehrsverstößen nicht um seltenes oder völlig atypisches Fehlverhalten. Es liegen vielmehr massenhaft auftretende Normverstöße vor, die bundesweit jährlich zu fast 2000 Verkehrstoten und 30.000 Verletzten führen. Das Fehlverhalten und seine Folgen muss deshalb vom Straßenbaulastträger bei der Gestaltung der öffentlichen Straßen berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass durch Baumunfälle auch Personen geschädigt werden, die sich selbst nicht pflichtwidrig verhalten haben (z. B. Beifahrer). Das Argument, die Opfer seien „selbst schuld“, kann deshalb nicht dazu herangezogen werden, das Vorliegen eines Grundrechtseingriffs zu verneinen.

Probleme bei der Einordnung von Gefährdung als Grundrechtsverletzungen folgen aber aus der Schadenswahrscheinlichkeit. Eine konkrete Gefahr für einen individuellen Verkehrsteilnehmer durch Bäume am Straßenrand lässt sich nicht feststellen, denn das Gefährdungspotenzial für den sich ordnungsgemäß verhaltenden Straßenbenutzer steigt nur geringfügig.

Leben und körperliche Unversehrtheit sind aber besonders hochrangige Rechtsgüter. Dies führt zu erheblichen Abstrichen hinsichtlich der Schadenswahrscheinlichkeit. Auch bei einer geringen Schadenswahrscheinlichkeit für ein besonders hochrangiges Rechtsgut kann von einem Grundrechtseingriff ausgegangen werden.

Dieser Gedanke liegt vor allem der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Atomrecht zugrunde, siehe BVerfGE 49, 89 (142): Bei der Art und Schwere der Folgen durch die friedliche Nutzung der Kernenergie müsse bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens genügen, um die Schutzpflicht auch des Gesetzgebers konkret auszulösen. Siehe weiterhin BVerfGE 77, 170 (220), wo sich das Bundesverfassungsgericht mit der Gefährdung durch die Stationierung von C-Waffen befasst. Vgl. insgesamt auch *Eckhoff*, Der Grundrechtseingriff, 1991, S. 284.

Ein Eingriff in das dem individuellen Verkehrsteilnehmer zustehende Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) lässt sich gleichwohl nur dann annehmen, wenn eine *individuelle Betroffenheit* festgestellt werden kann. Das Gefährdungspotenzial durch Bäume am Straßenrand betrifft im Grundsatz aber jeden Verkehrsteilnehmer. Zwar ist mittlerweile anerkannt, dass die Betroffenheit vieler nicht dazu führt, dass es an individueller Betroffenheit mangelt.

*Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1997, S. 214 ff.

Anders als bei der Gefährdung durch technische Anlagen wie Atomkraftwerke oder militärische Anlagen lässt sich jedoch bei der Gefährdung von Verkehrsteilnehmern keine Gruppe bilden, die sich von der Allgemeinheit unterscheidet. Die Zahl der Betroffenen ist nicht nur groß, ihr Kreis ist vielmehr nicht abgrenzbar. Statistisch hauptsächlich betroffen von Hindernissen am Fahrbahnrand sind zwar PKW-Fahrer zwischen 18 und 35 Jahren. Eine gewisse Gefahrerhöhung betrifft aber letztlich jedermann, der auf der betreffenden Straße mit dem Kraftfahrzeug unterwegs ist.



## b) Zusammenfassung zu II. 1.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass angesichts der nicht abgrenzbaren Zahl von Betroffenen von einem Grundrechtseingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht ausgegangen werden kann. Es gibt daher auch keine Ansprüche einzelner Verkehrsteilnehmer gegen die Straßenbaulastträger, die Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand zu unterlassen. Dementsprechend gibt es auch kein subjektiv-öffentliches Recht des Einzelnen auf Beseitigung von Straßenbäumen.

## 2. Die Schutzfunktion der Grundrechte im Hinblick auf Baumunfälle

### a) Schutzpflicht im Vorfeld von Eingriffen

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG mit dem darin enthaltenen Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit beinhaltet nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es handelt sich nach mittlerweile feststehender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur auch um eine Handlungspflicht des Staates und seiner Organe, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen und zu fördern.

Vgl. u. a. BVerfGE 39, 1 (36 ff.); 45, 187 (254 f.); 46, 160 (164 f.); 49, 89 (132, 141 f.); 77, 170 (214); 77, 381 (402 f.); 85, 191 (212); 88, 203 (251). Vgl. auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (a. a. O.), Art. 2 II Rdnr. 47 mit weiteren Nachweisen auf die umfangreiche Rechtsprechung des BVerfG.

Hieraus wird insbesondere die staatliche Verpflichtung abgeleitet, im Sinne vorbeugender Gefahrenabwehr und bei erheblichen Risiken auch im Sinne von Gefahrenvorsorge Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung präventiv zu minimieren. Dabei gilt auch hier der Grundsatz: Je größer Art und Schwere der Gefahren sind, desto eher gebietet Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Schutzmaßnahmen auch bei nur entfernter Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.

BVerfGE 49, 89 (142); 53, 30 (57). Vgl. hierzu insgesamt erneut *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (a. a. O.), Art. 2 II Rdnr. 48.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten werden allerdings häufig dahingehend verstanden, dass der Staat verpflichtet sei, den einzelnen Bürger vor Übergriffen Privater bzw. vor möglichen



Rechtsverletzungen durch Organisationen zu bewahren, die nicht der deutschen Staatsgewalt zuzurechnen sind, also von „Personen und Mächten“, die nicht grundrechtsgebunden sind.

So ausdrücklich *Hesse*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts (1), 2. Aufl. 1995, § 5 Rdnr. 50.

Es kann jedoch kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, dass auch im Vorfeld von Grundrechtseingriffen der Staat verpflichtet ist, risikominimierend tätig zu werden. Dies ist zum einen die Konsequenz aus der teilweise recht restriktiven Interpretation des Eingriffsmerkmals. Damit erweitert sich zwar der staatliche Handlungsspielraum, den staatlichen Organen wird aber kein „Freibrief“ ausgestellt. Vielmehr ergänzen und verstärken die „objektiven Dimensionen“ der Grundrechte (zu denen auch die Schutzpflichtfunktion gehört) die abwehrrechtliche Komponente. Zudem ist die Entscheidung darüber, ob eine Grundrechtsbeeinträchtigung der inländischen öffentlichen Gewalt zurechenbar ist, oft zweifelhaft. Mögliche Gefährdungen der körperlichen Unversehrtheit durch technische Anlagen beruhen neben dem Verhalten Dritter auch auf staatlichen Genehmigungsentscheidungen, ebenso Gefährdungen durch Verkehrs- oder Fluglärm oder militärische Stationierungsentscheidungen. Auch der Staat selbst ist damit potenzieller Adressat von aus der Schutzpflicht abgeleiteten Verpflichtungen.

Für eine Erstreckung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung auch auf staatliche Entscheidungen im Vorfeld von Grundrechtseingriffen ausdrücklich *Manssen*, NZV 1992, 465 (470). In diesem Sinne dürfte auch die Rechtsprechung des BVerfG zu verstehen sein, vgl. *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 128.

## b) Schutzpflichten als Gegenstand subjektiver Rechte

Die staatlichen Schutzpflichten sind nicht nur objektiv-rechtliche Verpflichtungen des Staates. Mit ihnen korrespondieren subjektiv-rechtliche Rechtspositionen, also Ansprüche der einzelnen Grundrechtsträger. Zwar hat der Staat im Regelfall einen weiten Entscheidungsspielraum dahingehend, mit welchen Mitteln er seiner Pflicht zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit nachkommt. Dadurch sind Verfassungsbeschwerden, die sich auf eine Verletzung der Schutzpflicht berufen, im Regelfall erfolglos. Gleichwohl entspricht es dem grundrechtlichen System des Grundgesetzes, auch hinsichtlich der Schutzpflicht von subjektiv-rechtlichen Garantien auszugehen.

Vgl. BVerfGE 46, 106 ff. Siehe weiterhin *Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 208 ff.; *Hesse* (a. a. O.), § 5 Rdnr. 51; *Manssen*, Grundrechte, 1. Aufl. (2000), Rdnr. 38 ff.; *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 2 Rdnr. 24.

Auch für die Schutzpflichten verbleibt es jedoch beim Problem der individuellen Betroffenheit. Ein subjektiver Schutzanspruch des einzelnen ist nur dann denkbar, wenn er in entsprechend qualifizierter Weise durch die Maßnahme betroffen ist. Hiervon lässt sich bei der Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand erneut nicht sprechen. Insofern gelten letztlich die gleichen Erwägungen wie bei der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte (II. 1.). Eine individuelle Betroffenheit einzelner Verkehrsteilnehmer ist nicht feststellbar, sondern lediglich eine erhöhte Gefährdung bestimmter Gruppen von Verkehrsteilnehmern. Es gibt daher keinen subjektiven Schutzanspruch des Einzelnen, den dieser gegenüber dem Staat gerichtlich durchsetzen könnte. Ein verfassungsrechtlich begründeter Anspruch des Einzelnen auf Beseitigung von Straßenbäumen oder auf die Nichtanpflanzung von Bäumen lässt sich nicht annehmen.

#### c) Das Problem des Fehlverhaltens der Verkehrsteilnehmer im Kontext der Schutzpflichtproblematik

Baumunfälle sind in vielen Fällen auf das Fehlverhalten einzelner Verkehrsteilnehmer zurückzuführen. Nach Feststellungen der brandenburgischen Polizei für das Jahr 1997 fuhr jeder zweite, der gegen einen Baum prallte, zu schnell; jeder sechste hatte Alkohol im Blut.

Meldung der Süddeutschen Zeitung vom 1.8.2000, a. a. O.

Auch gegenüber pflichtwidrig handelnden Verkehrsteilnehmern hat der Staat aber eine Schutzpflicht. Auch hier ist zu beachten, dass es sich bei überhöhter Geschwindigkeit oder Fahren unter Alkoholeinfluss nicht um ein völlig atypisches, sondern um ein massenhaft auftretendes Fehlverhalten geht. Erst recht besteht die staatliche Schutzverpflichtung gegenüber denjenigen, die schuldlos in Baumunfälle verwickelt werden. Dass es primär um Unfallfolgenvermeidung und weniger um Unfallvermeidung geht, spielt ebenfalls keine Rolle. Die Existenz eines Straßennetzes, das es dem Einzelnen ermöglicht, mittels eines Kraftfahrzeuges individuell und zügig von einem Ort zum anderen zu gelangen, ist ein überragend wichtiger öffentlicher Belang. Unfälle werden sich nie ganz vermeiden lassen. Gerade deshalb ist der Staat verpflichtet, im Rahmen des finanziell und organisatorisch Zumutbaren durch entspre-



chende technische Gestaltung der Straßen und des Straßenumfeldes der Entstehung von Unfällen entgegenzuwirken und mögliche Unfallfolgen zu reduzieren.

d) Unter- oder Übermaßverbot?

Der Staat bleibt verpflichtet, risikominimierend tätig zu werden, auch wenn Ansprüche Einzelner auf Erfüllung der Schutzpflicht mangels Individualisierbarkeit ausscheiden. Für den Schutz des Verkehrsteilnehmers vor Schäden an Leben und körperlicher Unversehrtheit hat der Staat vor dem Hintergrund des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings im Regelfall einen weiten Entscheidungsspielraum. Welche Maßnahmen straßenrechtlicher bzw. straßenverkehrsrechtlicher Natur vorgenommen werden, um Unfälle zu vermeiden oder Unfallfolgen zu begrenzen, lässt sich im Allgemeinen nicht aus der Verfassung ableiten. Es besteht grundsätzlich nur die Verpflichtung, das sog. Untermaßverbot zu beachten. Der Staat ist nicht zum „optimalen“ Schutz verpflichtet, sondern lediglich dazu, ein gewisses Minimum zu gewährleisten.

Zur Anerkennung des Untermaßverbotes als Element staatlicher Schutzverpflichtung vgl. BVerfGE 88, 203 ff. - Abtreibung II. Die Entscheidung zeigt, dass die Geltung des Untermaßverbotes nicht davon abhängt, dass ein subjektives Recht im Raum steht.

Fraglich ist allerdings, ob sich dies auch auf den konkreten Schutz vor Baumunfällen hinsichtlich der speziellen Frage der Neuanpflanzung übertragen lässt. Zum einen sind diese Maßnahmen jedenfalls „eingriffsnah“ (siehe oben II. 1.). Zum zweiten stellt sich anders als bei sonstigen Schutzpflichten im vorliegenden Fall nicht das Problem einer staatlichen Handlungs-, sondern einer Unterlassungspflicht. In typischen Schutzpflichtfällen stehen dem Staat mehrere verfassungsmäßige Handlungsalternativen zur Verfügung, durch die er seine grundsätzliche Handlungspflicht erfüllen kann. Bei der Neuanpflanzung von Straßenbäumen geht es hingegen um die Zulässigkeit eines staatlichen Tuns. Falls die Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand durch öffentliche Interessen nicht zu rechtfertigen ist (sei es, weil es keine öffentlichen Interessen gibt oder weil entgegenstehende öffentliche Interessen überwiegen), gibt es ein definitives verfassungsmäßiges Gegenteil, nämlich die Unterlassung der Anpflanzung im „Einwirkungsbereich“ der Straße. Obwohl es sich um ein objektivrechtliches Schutzpflichtproblem handelt, besteht eine strukturelle Ähnlichkeit mit Eingriffsfällen. Es lässt sich deshalb schließen, dass ein Verstoß des Staates gegen seine Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2

Satz 1 GG nur dann nicht angenommen werden kann, wenn es für die Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand hinreichende rechtfertigende Gründe gibt. Ist dies nicht der Fall, ist die Anpflanzung zu unterlassen bzw. durch passive Schutzvorrichtungen so auszugestalten, dass keine Risikoerhöhung für die Verkehrsteilnehmer besteht. Es ist auf die Grundsätze zurückzugreifen, die bei einer Eingriffsrechtfertigung herangezogen werden. Die Anpflanzung von Bäumen ist nur dann verfassungsmäßig, wenn sie mit dem Übermaßverbot vereinbar ist. Die Gefährdung der Verkehrsteilnehmer durch die Anpflanzung von Bäumen muss wie bei Grundrechtseingriffen zunächst einen legitimen Zweck verfolgen. Sie muss zum zweiten geeignet sein, den legitimen Zweck zu erreichen. Es darf sich weiterhin kein milderes Mittel ergeben, die Maßnahme muss also erforderlich sein. Schließlich muss im Rahmen einer Gesamtabwägung unter Berücksichtigung aller betroffenen Interessen die Maßnahme auch verhältnismäßig sein.

#### e) Legitime Zwecksetzung und Geeignetheit

Das Übermaßverbot verlangt zunächst, dass ein öffentlicher Zweck mit der Maßnahme verfolgt wird. Weiterhin muss die Maßnahme geeignet sein, den öffentlichen Zweck zu fördern. Ein möglicher positiver Effekt von Alleen für das Fahrverhalten wird gelegentlich darin gesehen, dass die Kraftfahrer ihre Geschwindigkeit in Alleen reduzieren würden. Dies wäre ein öffentlicher Zweck. Hierzu ist die Anlegung von Alleen jedoch ungeeignet. Denn ein solcher Effekt tritt nicht ein. Untersuchungen zeigen, dass die Durchschnittsgeschwindigkeit auf Alleenstraßen höher ist als auf sonstigen Landstraßen.

Vgl. dazu *Lipphard/Meewes*, Geschwindigkeiten in den neuen Bundesländern, Mitteilungen Nr. 35, Beratungsstelle für Schadenverhütung Köln, 1994, S. 43.

Weiterhin wird Alleen ein landschaftsästhetischer Wert zugemessen. Insofern lassen sich allerdings durchaus Bedenken anmelden. Im Bereich der Verfolgung bauästhetischer Belange bestehen für den „grundrechtssensiblen“ Bereich die Bedenken gegen eine staatliche Definitionsmacht hinsichtlich ästhetischer Maßstäbe.

Vgl. *Manssen*, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, 1990, S. 217 ff.

Ob Landschaften mit oder ohne Alleen und Baumreihen „schöner“ sind, mag durchaus unterschiedliche Beurteilung erfahren. Es ist jedenfalls nicht erkennbar, dass der Staat das Recht



hat, ästhetische Fragen mit der Konsequenz der Gefährdung grundrechtlich geschützter Güter wie Leben und körperlicher Unversehrtheit zu verfolgen.

Letztlich kommt es hierauf aber nicht an, da es jedenfalls andere Zwecke gibt, die mit dem Anpflanzen von Bäumen verfolgt werden. Sie dienen auch der Landschaftsgliederung und wirken als biotopvernetzende Elemente, wodurch sie einen ökologischen Wert haben. Als weiterer Aspekt wird vorgebracht, Baumreihen dienen der optischen Führung für den Kraftfahrer.

Baumanpflanzungen am Straßenrand kommen schließlich auch noch als Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen nach §§ 8, 8a Abs. 2 Satz 2 BNatSchG für neu gebaute Straßen in Betracht. Es ist nicht entscheidend, auf welcher planungsrechtlichen Grundlage die Straße gebaut wird.

Auf die Unterscheidung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme kommt es im vorliegenden Problembereich nicht an. Siehe dazu etwa *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 15 Rdnr. 84: Ausgleichsmaßnahmen sollen zu einem gleichwertigen, Ersatzmaßnahmen zu einem gleichartigem Zustand führen.

Somit lässt sich insgesamt feststellen, dass es für die Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand legitime Zwecke gibt. Für einige Zwecke liegt auch die zu fordernde Geeignetheit vor.

#### f) Erforderlichkeit

Die Frage nach möglichen Alternativen stellt sich im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit. Die grundrechtseingreifende Maßnahme und die hier gleichzustellende „eingriffsähnliche“ Maßnahme der Anpflanzung von Straßenbäumen ist nur dann verfassungsmäßig, wenn es keine weniger belastenden Mittel gibt, mit denen die angestrebten Zwecke gleichermaßen effektiv erreicht werden können.

Es ist insoweit auf die einzelnen mit der Anpflanzung von Bäumen verfolgten Zwecke zurückzugreifen. Hinsichtlich der optischen Führung lässt sich sagen, dass eine solche Wirkung mit retroreflektierenden Leitpfosten, Markierungen und Verkehrszeichen besser und wirksamer erreicht werden kann. Führung durch Baumpflanzung ist ohnehin nur bei Tageslicht wirksam. Kostenmäßig dürften sich insoweit keine wesentlichen Unterschiede ergeben. Damit

lässt sich als erstes Ergebnis festhalten, dass die Anpflanzung von Bäumen zur optischen Führung des Kraftfahrers gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit verstößt und damit verfassungswidrig ist.

Auch hinsichtlich der Erfüllung landschaftsästhetischer Zwecke lassen sich mildere Maßnahmen denken, und zwar die Anpflanzung von neuen Baumreihen und Alleen entlang von Rad-, Feld- und Wanderwegen oder entlang von sonstigen Wegen, auf denen keine höheren Geschwindigkeiten gefahren werden. Höhere Kosten entstehen hierdurch nicht, vielmehr spart der Straßenbaulastträger teilweise die Kosten für Baumschau, Zurückschneiden von in den Straßenraum hereinragenden Ästen und Beseitigung von bruchgefährdeten Bäumen oder Baumteilen. Bäume müssen somit nicht entlang von stark befahrenen Straßen stehen. Sie haben dort zudem einen ökologisch geringeren Wert. Die Lebensdauer von Pflanzen und Tieren wird durch Autoverkehr nicht erhöht.

Handelt es sich bei der Anpflanzung von Straßenbäumen um Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nach §§ 8, 8a BNatSchG, ist die Anpflanzung auf dem Bankett der Straßen im Regelfall ebenfalls nicht erforderlich. Der rechtlich gebotene Ausgleich eines Eingriffs braucht nicht am Ort des Eingriffs selbst erfolgen, es genügt ein räumlich-funktioneller Zusammenhang zwischen Ausgleich und Eingriff.

*Siehe Hoppe/Beckmann/Kauch, a. a. O. § 15 Rdnr. 79.*

Damit sind Wertungsspielräume eröffnet, die praktisch vernünftige Lösungen ermöglichen. Ein räumlich-funktioneller Zusammenhang lässt sich auch dann wahren, wenn die aus verkehrstechnischer Sicht geforderten Sicherheitsabstände eingehalten werden. Unter naturschutzrechtlichen Aspekten lassen sich Neuanpflanzungen unmittelbar neben der Straße deshalb ebenfalls nicht rechtfertigen.

Was bleibt, ist das etwas hergesucht wirkende Argument, Alleebäume böten Kleintieren wie Spinnen und Käfern „Ausbreitungshilfen“. Ansonsten verstößt die Anpflanzung von Bäumen entlang von Landstraßen gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit. Für den angestrebten Zweck bzw. die angestrebten Zwecke gibt es weniger belastende und gleich geeignete oder sogar besser wirkende Mittel.



g) Verhältnismäßigkeit i. e. S.

(1) Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben

Als wichtigstes Erfordernis des sogenannten Übermaßverbotes ist der Staat verpflichtet, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dies zielt auf eine Abwägung der betroffenen Interessen.

Leben und körperliche Unversehrtheit sind überragend wichtige Rechtsgüter. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird zwar von Art. 20a GG besonders hervorgehoben. Art. 20a GG enthält jedoch eine anthropozentrische Grundperspektive: Es geht um die Lebensgrundlage des Menschen, nicht die Lebensgrundlage von Käfern und Spinnen.

Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art. 20a Rdnr. 25.

Der Schutzauftrag ist zudem „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ zu erfüllen. Jedenfalls gibt es keinen Vorrang des Art. 20a GG gegenüber anderen Verfassungsprinzipien wie etwa dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Damit ist die Abwägung im Hinblick auf neue Alleen eindeutig: Baumanpflanzungen sind ohne passive Schutzeinrichtungen unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

Ein etwas anderes Abwägungsergebnis ergibt sich bei bestehenden Alleen. Deren Wert ist ökologisch höher als bei Bäumen, die erst wachsen müssen. Die bestehenden Bäume können auch nicht umgepflanzt werden. Deshalb ist es verfassungsmäßig, bestehende Alleen bestehen zu lassen, verbunden jedoch mit der steten Verpflichtung, im Rahmen des finanziell und organisatorisch Möglichen Unfallschwerpunkte zu entschärfen oder zu beseitigen. Angesichts der enormen Zahl von Unfalltoten und -verletzten nach Baumunfällen wäre es auch verfassungsmäßig, Alleen entlang von Landstraßen zu beseitigen.

(2) Besonderer Alleenschutz nach Landesrecht

Anschließend stellt sich jedoch die Frage, inwieweit das aus dem Bundesverfassungsrecht folgende Abwägungsergebnis landesrechtlich modifiziert werden kann. Hierbei ist vor allem an Art. 12 Abs. 2 LVerf. MV zu denken, der den Schutz und die Pflege von Alleen zum Staatsziel erklärt.

Zunächst lässt sich feststellen, dass die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern nicht nur auf den Schutz bestehender Alleen abzielt. Es geht auch darum, Alleen als Landschaftsbestandteil zu erhalten. Vom Staatsziel des Art. 12 Abs. 2 LVerf. MV ist deshalb auch das Gebot umfasst, Alleen neu anzulegen.

*Pirsch*, in: Thiele/Pirsch/Wedenmeyer, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Art. 12 Rdnr. 10.

Aus kompetenzrechtlichen Gründen wird die Rechtmäßigkeit des Handelns des Straßenbaulastträgers vom landesverfassungsrechtlichen oder auch einfachrechtlichen Bestimmungen des Landesrechts nur in dem Umfang beeinflusst, wie das Bundesverfassungsrecht hierfür Spielraum lässt. Die Neuanpflanzung von Alleen an Landstraßen lässt sich deshalb im Hinblick auf Art. 12 Abs. 2 LVerf. MV nicht rechtfertigen. Dem landesrechtlichen Schutzauftrag des Art. 12 Abs. 2 LVerf. MV kann entsprochen werden, wenn Alleen an solchen Straßen angelegt werden, die nicht mit schnell fahrenden PKWs befahren werden (landwirtschaftliche Wege, Radwanderwege etc.).

Hinsichtlich bestehender Alleen eröffnet das Bundesverfassungsrecht allerdings Entscheidungsspielräume. Insofern ist in Mecklenburg-Vorpommern eine Beseitigung bestehender Alleen aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig, es sei denn, es handelt sich um eindeutige Unfallschwerpunkte, an denen der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer eindeutigen Vorrang haben muss.

Ein schwieriges Problem sind Ersatzpflanzungen an bestehenden Alleen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der ökologische Wert bestehender Alleen höher anzusetzen ist als der von erst neu anzulegenden Baumreihen, die nicht zwingend entlang von Landstraßen stehen müssen. Die Frage der Ersatzpflanzungen liegt wertungsmäßig zwischen den bestehenden Alleen, die bestehen bleiben dürfen und neuen Alleen, deren Anlegung entlang von Landstraßen verfassungswidrig ist. Würde man Ersatzpflanzungen für unzulässig halten, käme es zu einem teilweisen Verschwinden der Alleen in den nächsten 20 bis 30 Jahren. Bundesverfassungsrechtlich ist von Bedeutung, dass durch die Schließung von einzelnen Lücken im Regelfall keine signifikante Erhöhung des Unfallrisikos erfolgt. Deshalb wird man Ersatzpflanzungen im Rahmen bestehender Alleen für bundesverfassungsrechtlich noch zulässig halten können. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich tatsächlich um eine „Lücke“



handelt, die nicht so groß ist, dass in dem entsprechenden Bereich überhaupt keine Allee mehr vorliegt. Es dürfen somit nur einzelne Bäume ersetzt werden, soweit dies pflanztechnisch möglich ist.

Abschließend sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die vorgestellten Abwägungsgrundsätze nur dann Anwendung finden, wenn ein hinreichender Schutz der Verkehrsteilnehmer nicht anderweitig sichergestellt wird. Lässt sich durch passive Schutzmaßnahmen wie vor allem Leitplanken das Unfallfolgenrisiko bei Abkommen von der Fahrbahn auf ein normales Maß reduzieren, lässt sich der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit der Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erheben. Für die Installation solcher Schutzplanken ist allerdings mit Kosten von 160.000 DM pro km Allee zu rechnen. Es müssen „weiche“ Schutzplanken gewählt werden, die das Zurückwerfen von Fahrzeugen in den Gegenverkehr verhindern. Sicherzustellen ist weiterhin ein ausreichender Schutz für Motorradfahrer (Unterfahrschutz).

#### h) Zusammenfassung zu II. 2.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unter dem Aspekt der Schutzpflichtfunktion des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG die Neuanpflanzung von Bäumen entlang von Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften ohne geeignete passive Schutzvorrichtungen eine objektiv verfassungswidrige Maßnahme ist. Einzelne Ersatzpflanzungen in bestehenden Alleen sind zulässig.

### **III. Der Schutz vor Baumunfällen als Gegenstand des einfachen Rechts**

#### 1. Anforderungen aus der Verkehrsregelungspflicht

Der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer wird im einfachen Recht nicht als Gegenstand einer einheitlichen rechtlichen Verpflichtung verstanden. Vielmehr werden verschiedene Rechtsinstitute unterschieden, die die jeweils zuständigen Behörden dazu verpflichten, Gefährdungen der Verkehrsteilnehmer entgegenzuwirken.

Zunächst ist insoweit die Verkehrsregelungspflicht der Straßenverkehrsbehörden zu nennen. Anknüpfungspunkt hierfür ist die Pflicht der Straßenverkehrsbehörden, darüber zu bestimmen, wo welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen sind. Rechts-

grundlage für solche Maßnahmen ist § 45 StVO. Diese Pflicht obliegt den Straßenverkehrsbehörden als Amtspflicht im Interesse und zum Schutz aller Verkehrsteilnehmer, die die Straße nach ihrer Verkehrseröffnung benutzen dürfen. Ihre schuldhafte Verletzung löst die Amtshaftung des Trägers der Straßenverkehrsbehörde nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG aus.

Vgl. BGH, VersR 1972, 1127 (1128); VersR 1981, 336 (337); VersR 1985, 835; siehe auch *Steiner*, in: *Steiner* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6. Aufl. 1999, V Rdnr. 100.

Die Straßenverkehrsregelungspflicht kann für die weiteren Betrachtungen außer Acht gelassen werden. Es geht vorliegend nicht um die Anbringung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, sondern um die Anpflanzung von Bäumen, die weder Verkehrseinrichtungen noch Verkehrszeichen sind.

## 2. Anforderungen aus der Straßenbaulast

Die Anpflanzung von Bäumen vor allem auf dem Bankett erfolgt in der Regel durch den Straßenbaulastträger. Unter der Straßenbaulast versteht man in Anlehnung an § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG und den entsprechenden Bestimmungen in den Länderstraßengesetzen die Summe der Aufgaben, die mit dem Bau, Ausbau und der Unterhaltung von Straßen zusammenhängen. Der Straßenbaulastträger ist verpflichtet, die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern.

Vgl. *Steiner*, in: *Steiner* (a. a. O.), V Rdnr. 96. Siehe auch *Manssen*, in: *Manssen/Schütz*, *Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern*, 1999, S. 539.

Der Straßenbaulastträger muss beim Bau und der Unterhaltung von Straßen die allgemein anerkannten Regeln der Technik beachten sowie zusätzliche Belange, insbesondere des Umweltschutzes und des Städtebaus berücksichtigen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 2. HS FStrG). Somit lässt sich zunächst feststellen, dass die pflichtgemäße Entscheidung über die Anpflanzung von Bäumen entlang von Straßen zweifellos in den Pflichtenkreis des Straßenbaulastträgers fällt. Weil die Anpflanzung von Bäumen entlang von bestehenden oder neu anzulegenden Straßen einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG darstellt, gehört es zu den Verpflichtungen des Straßenbaulastträgers, die Neuanpflanzung von Bäumen ohne hinreichende passive Schutzrichtungen zu unterlassen.



Die Straßenbaulast wird allerdings nach herrschender Meinung als rein objektiv-rechtliche Verpflichtung des Straßenbaulastträgers verstanden, die ihm gesetzlich ausschließlich im Sinne der Allgemeinheit auferlegt ist. Die Erfüllung der Pflichten aus der Straßenbaulast kann deshalb nur mit straßen-aufsichtlichen Mitteln erzwungen werden. Die ganz überwiegende Meinung verneint infolgedessen auch einen Anspruch des Einzelnen auf die Erfüllung der Pflichten aus der Straßenbaulast und geht auch davon aus, dass im Falle einer schuldhaften Verletzung der Pflichten aus der Straßenbaulast ein Schadensersatzanspruch aus § 839 BGB i. V. m. Art 34 Satz 1 GG nicht besteht.

Siehe hierzu erneut *Steiner*, in: *Steiner* (a. a. O.), V Rdnr. 97. Vgl. weiterhin *Schäfer*, in: *Staudinger*, Kommentar zum BGB, §§ 833 - 853, 12. Auflage 1986, § 839 Rdnr. 121. Zur fehlenden Klagebefugnis des Straßenbenutzers im Hinblick auf eine Beseitigung von Fahrbahnschwellen siehe auch OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 482 f.

An diesem rein objektiv-rechtlichen Verständnis der Straßenbaulast ist wissenschaftlich in massiver Weise Kritik geübt worden.

Vgl. vor allem *Bartlsperger*, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970.

Letztlich ist jedoch damit eine Änderung der Rechtsprechung vor allem des Bundesgerichtshofs nicht erreicht worden. Für die Zwecke des folgenden Gutachtens wird deshalb trotz zweifellos berechtigter dogmatischer Bedenken die Rechtsprechung des BGH der Untersuchung zugrunde gelegt.

### 3. Anforderungen aus der Verkehrssicherungspflicht

#### a) Die Straßenverkehrssicherungspflicht als drittgerichtete Amtspflicht

Die herrschende Meinung, die die Straßenbaulast als rein objektiv-rechtliche Verpflichtung versteht, zieht daraus nicht die Konsequenz, dass bei Verstößen gegen das Erfordernis des Schutzes von körperlicher Unversehrtheit bzw. Leben und anderer Rechtsgüter Schadensersatzansprüche vollkommen ausscheiden. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass neben der Straßenbaulast eine ihren Ausgangspunkt im Zivilrecht findende Verkehrssicherungspflicht für öffentliche Straßen und Wege besteht. Sie wird als gesonderte und selbständige Rechts-

verpflichtung gegenüber Dritten verstanden, die im Falle der Verletzung zu einer Schadensersatzverpflichtung nach zivilrechtlichen Grundsätzen führt.

Siehe *Schäfer*, in: Staudinger (a. a. O.), § 839 Rdnr. 124.

Anspruchsgegner ist derjenige, der die objektive Gefahrenlage geschaffen hat, also der Träger der Straßenbaulast im Falle rechtlich öffentlicher Straßen.

Der öffentlichen Hand wird jedoch das Recht eingeräumt, die Erfüllung der Verpflichtung aus der Straßenverkehrssicherungspflicht durch Organisationsakt als Amtspflicht auszugestalten. Dies ist durch gesetzliche Anordnung in den meisten Landesstraßengesetzen geschehen (vgl. etwa Art 72 BayStrWG). Damit löst eine schuldhafte Verletzung der Verkehrssicherungspflicht einen Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG aus. Dem Grunde nach handelt es sich allerdings um einen umetikettierten zivilrechtlichen Anspruch. Dem Umfang nach richtet sich die Verkehrssicherungspflicht weiterhin nach den Grundsätzen des § 823 Abs. 1 BGB. Die Ersatzpflicht tritt also bei reinen Vermögensschäden (z. B. Rückstufungen in der Schadensklasse) nicht ein, sondern nur bei Beeinträchtigungen der in § 823 Abs. 1 BGB geschützten Rechtsgüter und Rechte (Leben, Gesundheit, Eigentum und sonstige absolute Rechte). Auch die Subsidiaritätsklausel des § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB, wonach der Amtshaftungsanspruch ausgeschlossen ist, wenn der Geschädigte anderweitig Ersatz zu verlangen vermag, wird in Fällen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht nicht mehr zur Anwendung gebracht. Die öffentliche Hand kann sich zu ihrer Entlastung also nicht darauf berufen, der Geschädigte hätte Ansprüche gegen seinen Kfz-Versicherer oder gegen einen anderen Unfallbeteiligten.

Vgl. BGH, NJW 1979, 2043 ff.; NJW 1981, 682.

#### b) Die Anpflanzung von Bäumen als objektive Verkehrssicherungspflichtverletzung

Ob eine Verletzung der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitenden Schutzpflicht zu möglichen Amtshaftungsansprüchen von durch Baumunfälle geschädigten Verkehrsteilnehmern führt, hängt also letztlich davon ab, ob die Nichtanpflanzung von Bäumen entlang von Straßen Inhalt der Verkehrssicherungspflicht ist. Dazu ist auf zivilrechtliche Grundsätze zurückzugreifen, da der BGH nach wie vor daran festhält, dass es sich im Kern um die Anwendung aus



dem Zivilrecht abgeleiteter Grundsätze handelt. Grundgedanke der Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht ist, dass jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenstelle oder einen gefahrdrohenden Zustand schafft oder andauern lässt, die Rechtspflicht hat, alle Vorkehrungen zu treffen, um eine Schädigung anderer zu verhindern. Bei der Verkehrssicherungspflicht für öffentliche Straßen und ähnliche Verkehrsflächen handelt es sich um einen Unterfall dieser allgemeinen Verkehrssicherungspflicht.

Vgl. etwa BGH, NVwZ-RR 1989, 395 f.; siehe weiterhin *Arndt*, Die Straßenverkehrssicherungspflicht, 2. Aufl. 1973, S. 2.

Der Inhalt der Verkehrssicherungspflicht besteht darin, die öffentlichen Verkehrswege möglichst gefahrlos zu gestalten, zu halten und im Rahmen des Zumutbaren alles zu tun, um Gefahren zu begegnen, die Verkehrsteilnehmern aus nicht ordnungsgemäßigem Zustand drohen. Zu den Bestandteilen der Straße gehören auch die Bankette, auf denen Straßenbäume in der Regel angepflanzt werden, also die mehr oder weniger befestigten Bestandteile des Straßenkörpers, die nicht zur regelmäßigen Benutzung für den Fahrzeugverkehr bestimmt sind.

*Schäfer*, in Staudinger (a. a. O.), § 839 Rdnr. 134.

Wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang, dass auch die Herstellung des Verkehrsweges in möglichst gefahrlosem Zustand Inhalt der Verkehrssicherungspflicht ist. Derjenige, der den Verkehr eröffnet und damit die Gefahr schafft, muss Gefährdungen der Benutzer entgegenwirken. Nach allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen müssen beispielsweise Treppen sicher gestaltet werden, um Stürzen und Unfällen der Benutzer vorzubeugen; vor allem in Gaststätten muss bei Zu- und Abgängen auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Gäste häufig alkoholisiert und in der Wahrnehmung eingeschränkt sind, und in Schwimmbädern müssen begehbare Flächen ausreichend rutsicher gestaltet sein.

Vgl. etwa *Mertens* in: Münchener Kommentar zum BGB, 3. Aufl. (1997), § 823 Rdnr. 232 ff. m. w. Nachw.

Ähnliches gilt für den Straßenverkehr. Vor allem bei Aufpflasterungen und Schwellen hat die Rechtsprechung häufiger die Straßenbaulastträger zum Schadensersatz wegen ungenügend sicherer Gestaltung dieser Anlagen verurteilt.

Vgl. Köppel/Meewes, Gerichtsurteile zu Aufpflasterungen und Schwellen, Information der Beratungsstelle für Schadenverhütung, 1994.

Hinsichtlich der sicheren Gestaltung der Verkehrswege überschneiden sich damit die objektiven Pflichten aus der Straßenbaulast und der Straßenverkehrssicherungspflicht. Dies ist jedoch unschädlich. Beide Pflichtenbereiche decken sich nicht vollständig, jedoch teilweise. Es ist durchaus denkbar, dass die Schlechterfüllung der Aufgaben aus der Straßenbaulast zu einem Anspruch nach den Grundsätzen der Verkehrssicherungspflicht führt. Auch für die mit der Straßenverkehrssicherungspflicht verwandte Verkehrsregelungspflicht ist von der Rechtsprechung festgestellt worden, dass die zuständigen Behörden nicht selbst neue Gefahrenlagen schaffen dürfen.

BGH, NJW 1970, 1126; NJW 1972, 1806 (1807).

Gegen die Auffassung, die Anpflanzung von Bäumen sei eine Verkehrssicherungspflichtverletzung, kann auch nicht eingewendet werden, dass der Straßenbenutzer nach der Rechtsprechung den gegebenen Zustand, die gegebenen Straßenverhältnisse und die Straße so hinzunehmen habe, wie sie sich ihm erkennbar darbieten.

Dazu Arndt, a. a. O. S. 97.

Die objektiv-rechtliche Interpretation der Straßenbaulastverpflichtung beruht maßgeblich darauf, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte begrenzt ist. Dieser Aspekt gilt bei der Verkehrssicherungspflicht nur eingeschränkt. Wer einen gefährträchtigen Zustand schafft oder andauern lässt, kann sich bei einer Verletzung der Pflicht grundsätzlich nicht darauf berufen, er sei finanziell nicht leistungsfähig gewesen, den Zustand zu beseitigen. Beim Pflichtenumfang ist allerdings zu beachten, dass es Grenzen der Leistungsfähigkeit gibt. Insofern kommt es doch zu einem nicht leicht durchschaubaren Ineinander von Grundsätzen für die Erfüllung der Straßenbaulast mit den Regeln der Verkehrssicherungspflicht an öffentlichen Straßen, so dass der Aspekt der Hinnahme der Straße in allerdings nur schwer abzuschätzendem Umfang auch für die Verkehrssicherungspflicht gilt. Als Grenze wird die Zumutbarkeit genannt, ein unsicherer Maßstab, der letztlich eine Abwägung der verschiedenen Interessen verlangt. Hierbei bleibt die finanzielle Lage des Verkehrssicherungspflichtigen nicht ohne Berücksichtigung. Sie spielt eine gewisse, aber eben nicht die allein entscheidende Rolle.



BGH, VerR 1983, 39 (39). *Schäfer*, in: Staudinger (a. a. O.), § 839 Rdnr. 140.

Die Nichtanpflanzung von Bäumen am Straßenrand führt aber nicht zu einer höheren, sondern zu einer geringeren finanziellen Belastung des Straßenbaulastträgers. Es wird verlangt, keine unnötige Risikoerhöhung vorzunehmen. Nur in dem Fall, dass aus ökologischen Gründen Bäume gepflanzt werden sollen, kann es zu finanziellen Belastungen kommen, vor allem durch die aus verfassungsrechtlichen Gründen zu fordernden Schutzplanken oder durch notwendigen zusätzlichen Grunderwerb. Dann wird jedoch ein eigenständiges, nämlich ein ökologisches Verwaltungsziel verfolgt, das dann auch mit eigenständigen finanziellen Mitteln bestritten werden muss. An einer Verkehrssicherungspflicht, deren Inhalt es auch ist, die Anpflanzung von Bäumen in unmittelbarer Nähe der Fahrbahn ohne hinreichende Schutzeinrichtungen zu unterlassen, ändert sich dadurch nichts.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Erörterungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein möglicherweise vorliegendes Fehlverhalten eines Verkehrsteilnehmers nicht zu Abstrichen an der staatlichen Schutzverpflichtung führt. Für den Bereich der einfachgesetzlichen und von der Rechtsprechung entwickelten Verkehrssicherungspflichten gilt Entsprechendes. Die Anforderungen aus der Verkehrssicherungspflicht umfassen auch Gefahren, die einem Fehlverhalten von Verkehrsteilnehmern entspringen, mit denen nach der Erfahrung des täglichen Lebens zu rechnen ist.

BGH NJW 1980, 2194 (2196); VersR 1982, 854 (855).

Hierzu zählen das zu schnelle Fahren und das Fahren unter Alkoholeinfluss. Auch auf der Grundlage des einfachen Rechts ist es irrelevant, dass bei Baumunfällen die Unfallfolgenvermeidung im Vordergrund steht. Auch sie ist Inhalt der den Straßenbaulastträger treffenden Verkehrssicherungspflicht.

### c) Die Verschuldensfrage

Ansprüche aus Amtshaftung entstehen allerdings nur dann, wenn die Bediensteten der Straßenbaubehörde schuldhaft gehandelt haben, also die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen haben (§ 839 Abs. 1 Satz 1, § 276 Abs. 1 Satz 2 BGB). Die Gefahren, die von Bäumen am Straßenrand für die Verkehrsteilnehmer ausgehen, die von der Straßen abkom-

men, sind mittlerweile vielfach dokumentiert. Die Beseitigung von Alleen in den alten Bundesländern in den fünfziger und sechziger Jahren geschah vor allem wegen der Gefahren für den Autoverkehr. Ein schuldhaftes Verhalten liegt deshalb vor, wenn Bäume in den letzten Jahren neu angepflanzt worden sind.

Bei gegen einem Straßenbaulastträger geltend gemachten Schadensersatzansprüchen ist allerdings im konkreten Fall noch die Frage des Mitverschuldens des betroffenen Verkehrsteilnehmers zu prüfen. § 254 BGB ist im Rahmen des § 839 BGB anwendbar und führt zur Anspruchsminderung bei schuldhafter Mitverursachung des Schadens.

Vgl. *K. Küchenhoff/J. Hecker*, in: Westermann (Hrsg.), *Erman, Bürgerliches Gesetzbuch*, Band 1, 10. Aufl. 2000, § 839 Rdnr. 77.

Als Umstände, die ein Mitverschulden begründen können, kommen insbesondere überhöhte Geschwindigkeit und Fahren unter Alkoholeinfluss sowie auch sonstige Fahrfehler in Betracht. Das Ausmaß der Anspruchsminderung hängt vom Gewicht der jeweiligen Verursachungsbeiträge ab.

Vgl. *K. Küchenhoff/J. Hecker*, a. a. O., § 839 Rdnr. 77.

Dies gilt allerdings nicht, wenn den Bediensteten der Straßenverwaltung eine vorsätzliche Amtspflichtverletzung vorgeworfen werden kann. In solchen Fällen wird ein fahrlässiges Mitverschulden des Geschädigten nicht zu seinem Nachteil berücksichtigt.

Siehe BGH, VersR 1985, 281 (283). Siehe weiterhin *Kreft*, in: Boujong/Kreft/Nüßgens, *Das Bürgerliche Gesetzbuch unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofs (RGRK)*, Band 2, 12. Aufl. 1989, § 839, Rdnr. 318.



## **IV. Zusammenfassung**

1. Die verfassungsrechtliche Garantie des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet die Straßenbauverwaltung, im Hinblick auf das Unfallgeschehen risikominimierend und risikovorbeugend zu handeln. Dies ist Ausdruck der aus den Grundrechten abgeleiteten staatlichen Schutzpflicht. Mit dieser Schutzpflicht ist das (Neu-)Anpflanzen von Bäumen am Straßenrand bei Landstraßen nur dann vereinbar, wenn durch geeignete passive Schutzeinrichtungen einer Kollision von PKW und Baum entgegen gewirkt wird.
2. Das Anpflanzen von Bäumen am Straßenrand ist ohne geeignete passive Schutzeinrichtungen ein Verstoß gegen die dem Straßenbaulastträger obliegende Straßenverkehrssicherungspflicht. Sie verpflichtet dazu, Straßen in einem verkehrssicheren Zustand zu gestalten. Hiermit ist die Erhöhung des Unfallfolgenrisikos durch die Anpflanzung von Bäumen nicht zu vereinbaren. Die Verletzung dieser Pflicht führt zu Amtshaftungsansprüchen der Geschädigten. Der Umfang der Entschädigungspflicht ist allerdings auf den Rahmen des § 823 Abs. 1 BGB beschränkt, umfasst also keine reinen Vermögensschäden.